



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER LEGISLATIVO DE JÓIA**

*"Terra das Nascentes"*

**PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA Nº. 009/2023**

Câmara de Vereadores de Jóia  
PROTOCOLO Nº: 27.699  
Recabido em: 27.10.2023  
Horário: 14h 41min  
Serviço

**MATÉRIA:** Projeto de Lei n.º 4.721/2023.

**EMENTA:** PODER EXECUTIVO.  
GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE  
FISCAL. INSTITUIÇÃO. ATIVIDADES  
INERENTES. PRÓPRIA FUNÇÃO.  
INVIABILIDADE. NATUREZA  
REMUNERATÓRIA. IMPACTO  
ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.  
AUSÊNCIA.

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhada pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social a esta Assessoria Jurídica, quanto ao Projeto de Lei n.º 4.721, de 2023, que "Institui a Gratificação de Produtividade Fiscal (GPF), visando à melhoria qualitativa, quantitativa e de resultados nas atividades tributárias e fiscais do Município", de autoria do Poder Executivo.

Em anexo ao Projeto consta a justificativa e exposição de motivos e anexos I e II.

**É o breve relatório, passo a fundamentar e, ao final, opinar:**

Depreende-se da minuta de Lei que o Executivo pretende instituir gratificação de produtividade fiscal destinada aos ocupantes dos cargos de Fiscal Tributário e Inspetor Tributário, sendo este benefício de caráter remuneratório.

A iniciativa encontra amparo na Constituição Federal<sup>1</sup> que prevê, no art. 30, I:

Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O art. 61, § 1º, II, "a" e "b" da Lei Maior prevê, por simetria, ser do Prefeito Municipal a iniciativa de Lei que disponha sobre a criação e organização da administração de pessoal do Município, senão vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.  
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:  
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;  
II - disponham sobre:

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 de dezembro de 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER LEGISLATIVO DE JÓIA**

*"Terra das Nascentes"*

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Já a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> prevê, em seu art. 41, o que segue:

Art. 41 – Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:

[...]

**X** – prover e extinguir os cargos, funções e empregos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores, exceto ao do Poder Legislativo;

[...]

Tem-se, portanto, que a iniciativa do Projeto de Lei está adequada, eis que de autoria do Poder Executivo.

Adentrando ao mérito, verifica-se que o Projeto versa sobre criação de verba remuneratória no âmbito da administração pública municipal, especificadamente, destinada aos servidores Fiscal Tributário e Inspetor Tributário, sendo uma parte fixa (art. 2º, I) e outra parte variável (art. 2º, II).

No que se refere às regras que disciplinam a política remuneratória dos servidores públicos, a natureza do projeto determina que deve, em princípio, haver a análise do impacto orçamentário-financeiro e estar acompanhado de declaração do ordenador da despesa, na forma estabelecida no art. 16, I e II da Lei Complementar n.º 101/2000<sup>3</sup>:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Já o art. 17 da mesma Lei trata acerca da despesa obrigatória de caráter continuado:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

O Projeto de Lei em análise não está acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nem mesmo há previsão orçamentária com indicação das rubricas às quais estão vinculadas as despesas.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-joia-rs>. Acesso em 20 de dezembro de 2023.

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 20 de dezembro de 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER LEGISLATIVO DE JÓIA**

*"Terra das Nascentes"*

Insta referir que a Lei nº. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê a obrigatoriedade da apresentação da estimativa de impacto orçamentário, bem como de observar o disposto nos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.(grifo nosso).

A Gratificação de Produtividade Fiscal, como o nome já preceitua, se trata de uma gratificação. As gratificações são vantagens pecuniárias complementares ao vencimento básico dos servidores, instituídas por lei e admissíveis seja em razão de fato (característica) inerente ao serviço prestado (ex: adicional de insalubridade), seja em razão da excepcionalidade da conduta do prestador do serviço, como é o caso da gratificação de produtividade.

A Constituição Federal, através da Emenda Constitucional n.º 19/1998, possibilita aos Municípios que, mediante lei, instituem abono adicional ou prêmio de produtividade, senão vejamos o texto legal do art. 39, § 7º:

Art. 39 [...]

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Como bem leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 28 ed. São Paulo, Malheiros, não há impedimento legal para que lei municipal dirigida a categorias específicas preveja a possibilidade de pagamento de gratificação por produtividade, contanto que isso não desnature sua natureza de vantagem *propter laborem* ou gratificação de serviço (gratificação por causa do trabalho).

No entanto o presente Projeto carece, além da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, do **estabelecimento de circunstâncias atípicas** (não previstas nas atribuições de cada cargo) **que, pelo aumento do grau de responsabilidade, justifiquem a concessão da gratificação proposta.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER LEGISLATIVO DE JÓIA**

*"Terra das Nascentes"*

Nesse ínterim, temos que a instituição de gratificação de produtividade para determinada classe de servidores é possível se forem estabelecidas, de forma cristalina, as circunstâncias que justifiquem a concessão e que essas circunstâncias não se confundam com o exercício das atividades inerentes a cada cargo, para o que cada servidor já é remunerado.

De outra parte, mesmo que houvesse a especificação das circunstâncias, deve-se esclarecer que a gratificação implica aumento da despesa de pessoal e as leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas de (a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilização, na forma dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Observa-se, de outra parte, que a Lei Municipal n.º 4.194, de 24 de outubro de 2023, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o ano de 2024 (LDO), assim prevê:

Art. 56. O aumento da despesa com pessoal, em decorrência de quaisquer das medidas relacionadas no artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, respeitados os limites previstos nos artigos 20 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, e cumpridas as exigências previstas nos artigos 16, 17 e 21 do referido diploma legal, fica autorizado para:

- I - conceder vantagens e aumentar a remuneração de servidores;
- II - criar e extinguir cargos públicos e alterar a estrutura de carreiras;
- III - prover cargos efetivos, mediante concurso público, bem como efetuar contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, respeitada a legislação municipal vigente;
- IV - prover cargos em comissão e funções de confiança.

V - concessão de aumento real para os servidores do Poder Legislativo.

§ 1º Também estão autorizadas as seguintes ações, relacionadas com a política de pessoal da Administração Municipal:

- I - proporcionar o desenvolvimento profissional de servidores municipais, mediante a realização de programas de treinamento;
- II - proporcionar o desenvolvimento pessoal dos servidores municipais, mediante a realização de programas informativos, educativos e culturais;
- III - melhorar as condições de trabalho, equipamentos e infraestrutura, especialmente no que concerne à saúde, alimentação, transporte e segurança no trabalho.

§ 2º No caso dos incisos I, II, III e IV do Caput, as exposições de motivos dos projetos de lei ou, quando for o caso, os procedimentos administrativos correspondentes, deverão demonstrar, para os efeitos dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, as seguintes informações:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, especificando-se, no mínimo por grupo de natureza de despesa, os valores a serem acrescidos nas despesas com pessoal e o seu acréscimo percentual em relação à Receita Corrente Líquida estimada;
- II - declaração do ordenador de despesa de que há adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com esta Lei e com o Plano Plurianual, devendo ser indicadas as naturezas das despesas e as categorias de programação da Lei Orçamentária Anual que contenha as dotações orçamentárias, detalhando os valores já utilizados e os saldos remanescentes.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER LEGISLATIVO DE JÓIA**

*"Terra das Nascentes"*

§ 3º As estimativas de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesas para o aumento dos gastos com pessoal, terão validade de 12(doze) meses contados da data da sua elaboração, devendo tais documentos ser reelaborados na hipótese de não ser praticado, dentro deste prazo, o ato que resulte aumento da despesa com pessoal,

§ 4º No caso de aumento de despesas com pessoal do Poder Legislativo, deverão ser obedecidos, adicionalmente, os limites fixados nos arts. 29 e 29-A da Constituição Federal.

§ 5º Os atos que provoquem aumento da despesa de que tratam os incisos I, II, III e IV do Caput serão considerados nulos de pleno direito, caso praticados sem o atendimento das disposições dos incisos I e II do § 2º deste artigo.

§ 6º As disposições deste capítulo aplicam-se no que couber às proposições legislativas relacionadas com o aumento de gastos com pessoal, inclusive de cunho indenizatório, que não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à sua entrada em vigor ou à plena eficácia da norma.

§ 7º As disposições do §2º não se aplicam aos atos de concessão de vantagens já previstas na legislação pertinente, de caráter meramente declaratório bem como as despesas irrelevantes, até o valor estabelecido no art. 15, § 2º desta lei.

Ou seja, a LDO 2024 autoriza a concessão de vantagens e melhoria nas condições de trabalho dos servidores, bem como **ratifica a legislação federal** expressando a **obrigatoriedade de apresentação do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrará em vigor e nos dois próximos**, mesmo nas disposições legislativas com aumento de gastos de cunho indenizatório com pessoal. No entanto, o Executivo não se desincumbiu do seu dever de apresentar, juntamente com o Projeto de Lei, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Portanto, embora a espécie normativa eleita e a competência para proposição estejam adequadas, a tramitação legislativa do **presente Projeto é inviável pela não apresentação das circunstâncias que justifiquem a concessão da gratificação e pela não apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.**

Pelo exposto, pelas razões supramencionadas, **opina-se desfavoravelmente** ao Projeto de Lei nº 4.721/2023, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

Jóia/RS, 27 de dezembro de 2023.

  
Sandra Judite Bolfe

Assessora Jurídica – matrícula nº. 112-0/1  
OAB/RS nº. 56.668